

บทที่ 1

บทนำ



ความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง

การปกครองท้องถิ่น มีความสำคัญอย่างมากต่อการพัฒนาประเทศด้านการปกครองท้องถิ่นมีการบริหารที่ดี เป็นศูนย์กลางในการพัฒนาทางเศรษฐกิจ สังคม และการเมืองของท้องถิ่นแล้วย่อมมีส่วนสำคัญในการ เสริมสร้างความเจริญมั่นคงให้แก่ท้องถิ่นและประเทศชาติเป็นส่วนรวมได้ในที่สุด

เมืองพัทยาเป็นท้องถิ่นที่มีรูปแบบการจัดการปกครองท้องถิ่นรูปแบบหนึ่งที่ได้รับการจัดตั้งขึ้นโดยพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 โดยใช้รูปแบบการปกครองที่แตกต่างไปจากรูปแบบการปกครองท้องถิ่นอื่น ๆ ที่ใช้กันอยู่ในประเทศไทย กล่าวคือรูปแบบการปกครองเมืองพัทยามีลักษณะที่คล้ายกับรูปแบบการปกครองของเทศบาลรูปแบบสภาและผู้จัดการ (council and manager form) หรือผู้จัดการเทศบาล (city manager) ของสหรัฐอเมริกาหรือกล่าวอีกนัยหนึ่งได้ว่าเป็นการนำเอาระบบบริหารรูปแบบผู้จัดการมาบริหารเมืองพัทยานั้นเอง นับเป็นแห่งแรกและแห่งเดียวในประเทศไทย การที่ได้ทดลองนำเอารูปแบบผู้จัดการมาใช้กับเมืองพัทยาเช่นนี้ก็ด้วยตระหนักว่าเป็นท้องถิ่นที่อยู่ในเขตศูนย์กลางแห่งการท่องเที่ยว เขตอุตสาหกรรมหรือเขตท่าเรือน้ำลึก มีความเจริญและมีลักษณะพิเศษแตกต่างจากท้องถิ่นอื่นเป็นอันมาก นอกจากมีความเจริญในด้านวัตถุแล้วอัตราการถ่ายเทของประชากรอยู่ในระดับสูงไม่แน่นอนเหมือนจากท้องถิ่นทั่วไป (เหตุผลานคำสั่ง กระทรวงมหาดไทย ที่ 736/2519 : 3 พุทธศักราช 2519) และมีความสำคัญต่อการพัฒนาประเทศเป็นอย่างมาก ดังจะเห็นจากการระบุไว้อย่างชัดเจน ในแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติฉบับที่ 6 (2530-2534) ก็ได้ระบุไว้ชัดเจนในแนวนโยบายการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก โดยกำหนดให้เมืองพัทยาเป็นศูนย์กลางธุรกิจการค้าและการพาณิชย์ควบคู่กันไปกับเป็นเมืองศูนย์กลางการท่องเที่ยว (สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ, 2530 : 324-325) และในทิศทางการพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติในช่วงแผนพัฒนาเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ ฉบับที่ 7 (2535-2539) ก็ได้กล่าวถึงยุทธศาสตร์หลักของการ

พัฒนาการบริหารเมือง โดยกำหนดบทบาทและภาระความรับผิดชอบในการพัฒนาเมืองของรัฐบาล รัฐวิสาหกิจ และส่วนท้องถิ่นให้ชัดเจน และเพิ่มบทบาทของภาคเอกชน และประชาชนที่มีส่วนร่วม ในขบวนการพัฒนาเมืองให้มากยิ่งขึ้น จากศักยภาพของเมืองพัทยาที่เป็นเมืองตากอากาศที่เพียบพร้อมไปด้วยความงดงามของทรัพยากรธรรมชาติ ไม่ว่าจะเป็นน้ำทะเลใส หาดทรายขาว (รัชช มกรพงศ์, 2535 : 4) ที่มีชายหาดเป็นแนวยาวติดต่อกันถึง 15 กิโลเมตร มีแสงแดดที่อบอุ่นพอเหมาะ อากาศโดยทั่วไปเป็นสบายเหมาะเป็นสถานที่ตากอากาศ มีเกาะแก่งภูเขา ภูมิประเทศที่สวยงาม การคมนาคมไปมาสะดวก มีสถานบริการและสิ่งอำนวยความสะดวกด้านการท่องเที่ยว อย่างเพียงพอ จึงเหมาะเป็นเมืองท่องเที่ยวและการพักผ่อนหย่อนใจเป็นที่สุด ดังนั้นเมืองพัทยาจึง กลายเป็นเมืองท่องเที่ยวนานาชาติติดอันดับมากกว่าสถานที่ท่องเที่ยวพักผ่อนตากอากาศแห่งอื่น ๆ และการท่องเที่ยวนี้มีบทบาทสำคัญมากในการพัฒนาด้านเศรษฐกิจของเมืองพัทยาทั้งในด้านรายได้ และการสร้างงาน ดังเช่นในปี พ.ศ. 2532 เมืองพัทยามีรายได้จากการท่องเที่ยวถึง 10,200 ล้านบาท เป็นต้น เหตุผล และศักยภาพที่ทำให้เมืองพัทยากลายเป็นเมืองท่องเที่ยวระดับนานาชาตินี้ กล่าวคือ

1. เมืองพัทยามีความได้เปรียบด้านระยะทางที่ใกล้กับ กรุงเทพมหานคร ทาอากาศ- ยานนานาชาติดอนเมือง รวมทั้งสนามบินนานาชาติอู่ตะเภา ซึ่งปัจจุบันนี้ให้บริการกับเที่ยวบิน เหมล้าอยู่แล้ว อีกทั้งสภาพการเข้าถึงของการคมนาคมในด้านต่าง ๆ มีความสะดวกสบายเหมาะสม กับการเดินทางมาท่องเที่ยว

2. มีแนวชายหาดที่กว้างขวาง น้ำทะเลใสสะอาด และธรรมชาติที่งดงาม

3. เป็นศูนย์กลางการท่องเที่ยวที่ครบวงจร ทั้งทางด้านการบันเทิง

และการพักผ่อนสำหรับนักท่องเที่ยวทุกรูปแบบ

4. การให้บริการข่าวสารที่รวดเร็วและทั่วถึงแก่นักท่องเที่ยว รวมทั้งการบริการ ด้านการจองเที่ยวบิน รถยนต์ โรงแรม เป็นต้น

นอกจากนี้เมืองพัทยายังเป็นสถานที่จัดประชุม และจัดกิจกรรมในระดับนานาชาติอีก ด้วยเช่นกัน เนื่องมาจากอยู่ห่างจากกรุงเทพมหานครไม่มากนัก ใช้เวลาเดินทางโดยเฉลี่ยประมาณ 2-3 ชั่วโมง ประกอบกับภูมิภาคนี้นับเป็นศูนย์กลางของธุรกิจอุตสาหกรรม ผลิตภัณฑ์ต่าง ๆ เป็นศูนย์ สินค้าส่งออกและเข้า ย่อมเป็นศูนย์กลางของบรรดานักวิชาการ นักการค้า เพิ่มมากขึ้นอีกแห่งหนึ่ง

นอกเหนือจากกรุงเทพมหานคร โอกาสที่จะพัฒนาแหล่งท่องเที่ยวของเมืองพัทยาให้เป็นศูนย์กลางประชุมจึงมีความเป็นไปได้มาก ด้วยธุรกิจการจัดประชุมเชิงวิชาการ เชิงธุรกิจ และอุตสาหกรรม จะมีมากขึ้นเรื่อย ๆ ต่อไปในอนาคต นอกจากนี้ประชากรเป็นทรัพยากรที่มีการเคลื่อนไหวเปลี่ยนแปลงตลอดเวลาเป็นการก่อให้เกิดและมีผลสะท้อนถึงระบบเศรษฐกิจ สังคม และการใช้ชีวิต การใช้ทรัพยากรธรรมชาติ ตลอดจนสาธารณสุข และสาธารณสุขต่าง ๆ ในการวางแผนพัฒนาท้องถิ่นให้มีประสิทธิภาพ โดยเฉพาะเป็นส่วนสำคัญต่อการวางแผนพัฒนาเมืองพัทยา ในการกำหนดทิศทางระบบต่าง ๆ ให้ได้ผลสูงสุดสอดคล้องกับสภาพความเป็นอยู่ที่ดีในอนาคต ตลอดจนเวลาที่ผ่านมามีเมือง พัทยาต้องประสบปัญหาการสำรวจสำมะโนประชากร ซึ่งปัจจุบันมีจำนวนแตกต่างกันมากระหว่างประชากรตามทะเบียนราษฎร และประชากรที่มีอยู่จริง ดังนี้

1. ประชากรตามทะเบียนราษฎร จากข้อมูลจากงานทะเบียนราษฎรเมืองพัทยาววันที่ 30 มิถุนายน พ.ศ.2535 มีประชากรในเขตเมืองพัทยาจำนวน 66,049 คน มีความหนาแน่นประชากรโดยเฉลี่ย 1,131 คนต่อตารางกิโลเมตร มีจำนวนครัวเรือนทั้งสิ้น 8,639 ครัวเรือน มีขนาดครัวเรือนเฉลี่ย 7 คนต่อครัวเรือน (งานทะเบียนราษฎรเมืองพัทยา : 30 มิถุนายน 2535)

2. ประชากรที่เป็นจริง จากสถิติข้อมูลประชากรตามทะเบียนราษฎรปรากฏให้เห็นว่าเมืองพัทยามีจำนวนประชากรไม่หนาแน่น แต่ข้อเท็จจริงแล้วจะมีประชากรที่อาศัยอยู่ประจำมากกว่านั้นถึงประมาณ 4 เท่า ซึ่งมีตัวแปรที่ทำให้เป็นเช่นนั้นที่ควรพิจารณาคือ

2.1 จำนวนนักท่องเที่ยว ซึ่งถือว่านักท่องเที่ยวเหล่านี้ได้เข้ามาใช้บริการสาธารณะต่าง ๆ ในเมืองพัทยาด้วย เช่น สถิติปี พ.ศ.2532 ที่ผ่านมามีนักท่องเที่ยวเดินทางมาท่องเที่ยวเมืองพัทยาโดยค้างคืน 1,692,201 คน เป็นชาวต่างประเทศ 1,293,847 คน ชาวไทย 398,354 คน และยังมีนักท่องเที่ยวที่ไม่ได้ค้างคืนอีก 1,075,488 คน รวมนักท่องเที่ยวทั้งหมด 2,767,886 คน (เมืองพัทยา, 2535 : 6)

2.2 ปริมาณแรงงานที่เข้ามาประกอบอาชีพ ในอุตสาหกรรมบริการการท่องเที่ยวของเมืองพัทยา เช่น โรงแรม (281 แห่ง) ในที่ลับ และบาร์เบียร์ (787 แห่ง) ภัตตาคาร และร้านอาหาร (400 แห่ง) ฯลฯ นอกจากนี้ยังมีการหลั่งไหลของแรงงานที่เข้ามาเป็นจำนวนมาก ตามโครงการพัฒนาพื้นที่ชายฝั่งทะเลตะวันออก (eastern seaboard) เมืองพัทยาก็เป็นแหล่งที่พักอาศัยของแรงงานดังกล่าวนี้ด้วย

การที่มีการเคลื่อนไหวของจำนวนประชากรเช่นนี้ จึงทำให้สามารถประมาณได้ว่า ปัจจุบันจะมีประชากรที่อยู่ประจำที่เมืองพัทยาจำนวนไม่ต่ำกว่า 250,000 คน (เมืองพัทยา, 2535 : 2) ดังนั้นหน้าที่ของเมืองพัทยาซึ่งต้องให้บริการประชาชนด้านต่าง ๆ เช่น สาธารณูปโภค สาธารณูปการ การสาธารณสุขการศึกษา และสวัสดิการ สังคม เป็นต้น ตลอดจนการพัฒนาท้องถิ่น โดยเน้นด้านโครงสร้างพื้นฐานและสิ่งอำนวยความสะดวกต่าง ๆ รวมทั้งการรักษาคุณภาพสิ่งแวดล้อมให้คงอยู่ เหล่านี้เป็นหน้าที่ที่ต้องสนองตอบต่อความต้องการของประชาชนทั้งสิ้น เมืองพัทยาจึงมีการขยายตัวทางเศรษฐกิจอย่างรวดเร็วการลงทุนจากภาคเอกชนที่ต่างมุ่งเข้ามาดำเนินธุรกิจต่าง ๆ ทั้งด้านการค้าบริการ และการลงทุนด้านอสังหาริมทรัพย์ จากสถิติการก่อสร้างอาคารใหม่ตั้งแต่ปี พ.ศ.2532 เป็นต้นมาจะสูงมาก เช่นในปี พ.ศ.2532 มีการก่อสร้างคิดเป็นพื้นที่ 2,340,180.80 ตารางเมตร รวมเป็นค่าก่อสร้างประมาณ 59,072,919,715 บาท และในปี พ.ศ.2534 ที่ผ่านมา มีการก่อสร้างคิดเป็นพื้นที่ 1,452,432.50 ตารางเมตร รวมเป็นค่าก่อสร้างประมาณ 4,313,037,550 บาท (ไม่รวมอาคารที่ต่อเติมและดัดแปลง) (เมืองพัทยา, 2534 : 48) ทำให้ราคาที่ดินในเมืองพัทยาสูงขึ้นอย่างรวดเร็ว มีการจ้างแรงงานมากทั้งในงาน การก่อสร้าง และการบริการแก่นักท่องเที่ยว ความต้องการด้านสาธารณูปโภคเป็นไปอย่างรวดเร็ว แต่การลงทุนส่วนใหญ่นั้นหรือทั้งหมดนั้นจะเป็นการรองรับและตอบสนองต่อการเจริญเติบโตทางการท่องเที่ยว เช่น โรงแรม สถานบริการภัตตาคาร รวมทั้งธุรกิจสร้างบ้านพักอาศัยอาคารชุด จึงทำให้สภาวะทางเศรษฐกิจของเมืองพัทยาดีกว่าแหล่งท่องเที่ยวในภาคตะวันออกเฉียงเหนืออื่น ๆ ในแต่ละปี ทำให้รายได้จากการท่องเที่ยวมากมายมหาศาล

สำหรับสถานการณ์ด้านการคลังของเมืองพัทยานั้นในปี พ.ศ.2534 มีรายรับรวมทั้งสิ้น 168,359,822 บาท และมีรายจ่ายทั้งสิ้น 151,494,033 บาท และถ้าพิจารณาด้านรายจ่ายเพื่อการลงทุน โดยเฉพาะอย่างยิ่งโครงการพัฒนาระบบสาธารณูปการมีเพียง 12,935,460 บาทเมื่อรวมกับเงินอุดหนุนจากรัฐบาลอีกปีละประมาณ 30 ล้านบาท เมืองพัทยาจะมีงบประมาณเพื่อพัฒนาระบบ สาธารณูปโภค สาธารณูปการ จำนวนประมาณ 42,935,460 บาท (กองคลังเมืองพัทยา, 2534 : 1-10) ซึ่งยังอยู่ในเกณฑ์ที่ต่ำมาก เมื่อเปรียบเทียบกับปริมาณการขยายตัวด้านบริการ สาธารณูปโภค ทั้งของประชาชนในท้องถิ่น และนักท่องเที่ยวที่มีจำนวนมาก ดังที่กล่าวมาแล้ว และถ้าพิจารณาถึงรายได้ที่เกิดจากการท่องเที่ยวปีละมากกว่า 10,000 ล้านบาท และจะยังคง

มากขึ้นไปเรื่อย ๆ การที่ภาคเอกชนลงทุนก่อสร้างอาคารชุด และอาคารพาณิชย์จำนวนมาก ดัง
แสดงตัวเลขข้างต้นมาแล้วนั้น และการจดทะเบียนการค้า และบริษัทบางส่วนจะกระทำที่กรุงเทพ-
มหานคร รายได้ส่วนนี้จึงไม่ได้เกิดขึ้นที่เมืองพัทยา แต่มีการก่อสร้างที่เมืองพัทยาและการใช้สิ่ง
อำนวยความสะดวกต่าง ๆ ที่เมืองพัทยา ถึงแม้การจัดเก็บรายได้ของเมืองพัทยาจะสามารถพัฒนา
การจัดเก็บรายได้เอง และเมื่อรวมเงินอุดหนุนจากรัฐบาลในแต่ละปี ก็ยังไม่เพียงพอต่อการพัฒนา
เมืองพัทยาให้ควบคู่ไปกับ การพัฒนาของภาคเอกชนที่มีการลงทุนอย่างมากมาได้ จึงนับได้ว่า
งบประมาณด้านนี้ยังไม่สอดคล้องและสมดุลกับความเป็นจริงในการพัฒนาเมืองพัทยาเพื่อรองรับ
ภารกิจด้านการท่องเที่ยวได้อย่างเต็มที่ซึ่งผลทำให้เมืองพัทยาต้องประสบปัญหาในการพัฒนาระบบ
โครงสร้างพื้นฐาน การพัฒนาคุณภาพชีวิตของประชาชนในท้องถิ่น รวมถึงการให้บริการแก่ประชาชน
และนักท่องเที่ยวได้อย่างเพียงพอและทั่วถึง

ด้านสังคม สังคมเมืองพัทยาได้เปลี่ยนจากหมู่บ้านชายทะเลที่เงียบสงบเป็นสถานที่ตาก
อากาศที่มีชื่อเสียง อันมีผลสืบเนื่องมาจากสภาวะทางเศรษฐกิจขยายตัวอย่างรวดเร็วทำให้สภาพ
ของสังคมเปลี่ยนแปลงตามไปด้วย มีประชากรอพยพเข้าสู่เมืองพัทยาเป็นจำนวนมากเพื่อหางานทำ
หรือมาท่องเที่ยว ซึ่งส่วนใหญ่นักท่องเที่ยวเหล่านี้ประกอบอาชีพด้านบริการแก่นักท่องเที่ยวมีมากถึง
ร้อยละ 87 ที่ประกอบอาชีพดังกล่าว (เมืองพัทยา, 2535 : 7) ร้อยเฉพาอย่างยิ่งจะมากกระจุก
ตัวกันอย่างหนาแน่นบริเวณพื้นที่ตอนกลาง และตอนใต้ ซึ่งเป็นที่ตั้งโรงแรมกิจการค้า และบริการ
หรือกิจการที่เกี่ยวข้องกับนักท่องเที่ยว และเริ่มขยายไปถึงบริเวณชุมชนดั้งเดิมของเมืองพัทยาคือ
ชุมชนนาเกลือ ตลอดไปจนถึงนาจอมเทียน แรงงานเหล่านี้มาจากสถานที่ต่าง ๆ ทั้งในกรุงเทพ-
มหานครและต่างจังหวัดรวมทั้งนักธุรกิจที่มาจากต่างประเทศ และนักเดินทางด้วย ทำให้เมือง
พัทยาต้องประสบปัญหาทางสังคมตามมามากมายเช่น เกิดชุมชนแออัด ปัญหาอาชญากรรม ปัญหา
ยาเสพติด ปัญหาโรคเอดส์ เป็นต้น

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วถึงศักยภาพของเมืองพัทยามีความเหมาะสมยิ่งต่อการพัฒนาการ
ท่องเที่ยวของประเทศแต่การเปลี่ยนแปลงเคลื่อนไหวทางด้านประชากร ด้านเศรษฐกิจและสังคม
อย่างมากและรวดเร็วเช่นนี้ ในขณะที่การบริหารเมืองพัทยายังมีข้อขัดข้องเป็นปัญหาและอุปสรรค
โดยการนำรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการเมืองมาใช้ แต่ไม่ได้ปรับปรุงให้สอดคล้องกับความเป็น
จริง เอื้ออำนวยต่อการบริหารการพัฒนาให้บรรลุเป้าหมายตามนโยบายได้ ก่อให้เกิดปัญหาขึ้นใน

เมืองพัทยาอีกมากมาย และยังไม่สามารถแก้ไขให้ดีขึ้นมาได้ตามที่คาดหวัง

จากการเก็บรวบรวมข้อมูลของกองวิชาการ และวางแผนเมืองพัทยารดโดยวิธีการสัมภาษณ์ประชาชน ความคิดเห็นของคณะผู้บริหารเมืองพัทยา หน่วยงานต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้องนำมาวิเคราะห์เปรียบเทียบกับเกณฑ์มาตรฐาน ปรากฏปัญหาที่เกิดขึ้นในเมืองพัทยารดโดยเรียงลำดับความสำคัญได้ดังนี้ (เมืองพัทยา, 2535 : 570-571)

1. ปัญหาการระบายน้ำ
2. ปัญหาระบบราชการไม่เอื้ออำนวยต่อการปฏิบัติราชการ
3. ปัญหาการรुक้าที่สาธารณะ
4. ปัญหาการจัดเก็บ และกำจัดขยะมูลฝอย
5. ปัญหาสภาวะแวดล้อมเป็นพิษ หรือมลภาวะ
6. ปัญหาถนน สะพาน ทางเท้าไม่พอเพียง และไม่ได้มาตรฐาน
7. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบและการเอาใจเอาเปรียบนักท่องเที่ยวจากผู้ประกอบการ และบริการ
8. ปัญหาการจราจรไม่เป็นระเบียบ
9. ปัญหาการปลูกสร้างอาคารโดยไม่ได้รับอนุญาตและไม่ตรงตามที่ได้รับอนุญาต
10. ปัญหายาเสพติด
11. ปัญหาชุมชนแออัด และแหล่งเสื่อมโทรม
12. ปัญหาการเรียนการสอนของโรงเรียนในสังกัดเมืองพัทยา
13. ปัญหาความไม่เป็นระเบียบเรียบร้อยในเขตเมืองพัทยา
14. ปัญหาความปลอดภัยในชีวิตทรัพย์สินของประชาชน
15. ปัญหาการให้บริการน้ำประปาไม่เพียงพอ

นอกจากปัญหาต่าง ๆ ที่กองวิชาการและวางแผนเมืองพัทยารดได้กล่าวไว้แล้วนี้ ผู้วิจัยก็ยังเห็นว่ายังมีปัญหาสังคมอื่น ๆ อีก เช่น ปัญหาโสเภณี เป็นต้น ซึ่งปัญหาต่าง ๆ นี้ยังไม่ได้รับการแก้ไขในระดับที่น่าพอใจอันนำไปสู่ภาพพจน์ของเมืองพัทยาที่เคยมีเสน่ห์ กลับเลวลงทุกวัน มีเสียงสะท้อนออกมาว่า เป็นการถอยหลังเข้าคลองหรือเปล่า บ้างก็มีความเห็นว่ารูปแบบที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนั้น

เหมาะสมแล้ว ก็มีความคิดหลากหลายกันไป จึงเป็นปัญหาที่ต้องหาคำตอบในเรื่องนี้ให้ได้ว่า เป็นเพราะเหตุใดที่รูปแบบผู้จัดการจึงไม่ประสบความสำเร็จในการปกครองท้องถิ่นเมืองพัทยา มีปัจจัยอะไรที่เข้ามามีอิทธิพลต่อการปกครองท้องถิ่น มีเหตุผลอะไรที่กลับไปใช้รูปแบบคณะเทศมนตรี และสภาหรือว่าสมควรที่จะต้องแสวงหารูปแบบใหม่ ที่มีความเหมาะสมกว่ามาบริหารเมืองพัทยา ซึ่งมีลักษณะพิเศษเป็นเมืองท่องเที่ยวที่มีการเติบโตผิดแปลกจากเมืองอื่น ๆ เพื่อให้การบริหารการพัฒนาบรรลุเป้าหมาย สามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ ได้ เหล่านี้เป็นประเด็นที่จำเป็นต้องสนใจศึกษาถึงภูมิหลังและปัญหาการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาจึงสรุปได้เป็นประเด็นปัญหาในการวิจัยคือ รูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการ (city manager) ที่ใช้อยู่ในปัจจุบันนี้ให้บรรลุเป้าหมายได้หรือไม่ ถ้าไม่ได้มีปัญหาคืออะไร และสมควรแก้ไขรูปแบบอย่างไรให้เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยาอย่างไร

วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย

การวิจัยเรื่องนี้มีวัตถุประสงค์ในการวิจัยดังนี้

1. เพื่อศึกษาแนวความคิดของระบบการปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ (Manager form) หรือการบริหารแบบผู้จัดการ (city manager) ด้านหลักการ จุดอ่อนและจุดแข็ง
2. เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรค และมูลเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการนำระบบบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา ตลอดจนมูลเหตุที่กระทรวงมหาดไทยนำระบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรีและสภามาบังคับใช้
3. เพื่อศึกษาแนวทางแก้ไขปัญหาและอุปสรรคเพื่อเสนอแนะแก่กระทรวงมหาดไทย

ขอบเขตของการศึกษาวิจัย

เมื่อพิจารณาภาพรวมแล้ว สิ่งที่เป็นสาเหตุหลักนำไปสู่ปัญหาหรือการพัฒนาเมืองพัทยาสู่เป้าหมายนั้น น่าจะมาจากการบริหารเมืองพัทยาว่าเอื้ออำนวยต่อการพัฒนาสอดคล้องกับความเป็นจริงเพียงใดมีความเป็นอิสระคล่องตัวแค่ไหนจากการที่เมืองพัทยาได้นำรูปแบบผู้จัดการ

มาเข้ารับบริหาร ตั้งแต่ ปี พ.ศ. 2521 จนถึงปัจจุบันนี้ (พ.ศ. 2539) นับเป็นเวลามากกว่า 10 ปีมาแล้วที่ผ่านมาจะเห็นว่าการวิพากษ์วิจารณ์กันมากกว่ามีปัญหาข้อขัดข้องต่อการบริหารการพัฒนามากมายหลายประการอันเกิดจากรูปแบบโครงสร้างการบริหารเป็นสาเหตุ เช่น การก้าวถอยหลังของฝ่ายนิติบัญญัติ อันได้แก่ นายกเมือง กับฝ่ายบริหาร คือ ปลัดเมืองจนทำให้เกิดความขัดแย้งและต้องลาออกจากตำแหน่งในที่สุด ดังจะเห็นได้จากพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521 ไม่ได้อำนาจการบริหารเมืองพัทยาย่างแท้จริงเป็นเพียงเสือกระดาษเท่านั้น (ไทยรัฐ, 8 กุมภาพันธ์ 2525 : 1) หรือจากการลาออกของอดีตปลัดเมืองอีกท่านหนึ่งคือนายปราโมทย์ สุขุม (1 มีนาคม 2524-8 ธันวาคม 2524) ก็ให้เหตุผลว่า การบริหารมีปัญหาและอุปสรรคหลายประการ (หนังสือเมืองพัทยาที่ ขบ. 64/3443, 8 ตุลาคม 2525) และก็มี การปลดปลัดเมืองพัทยา (การประชุมสภาเมืองพัทยาครั้งที่ 3/2534, 26 กุมภาพันธ์ 2534) และในที่สุดนายกเมืองพัทยาก็ต้องลาออกจากตำแหน่ง เหล่านี้เป็นตัวอย่างความขัดแย้งที่เกิดขึ้นที่สามารถมองเห็นจากภายนอก และเป็นปัจจัยสำคัญที่ก่อให้เกิดวิกฤตการณ์ข้อขัดแย้งในการบริหาร การพัฒนาเมืองพัทยาอันนำไปสู่ปัญหาต่าง ๆ ดังที่ได้กล่าวมาข้างต้นสำหรับการดำเนินการแก้ไขปัญหานี้ในปัจจุบันก็ได้มีการเปลี่ยนแปลงรูปแบบการบริหารมากขึ้นโดยการกลับไปใช้รูปแบบการปกครองแบบคณะเทศมนตรี และสภาที่ขึ้นอยู่กับตั้งนั้นการศึกษาว่าหากกรอบแนวความคิดที่ใช้นในการศึกษาจะเป็นพื้นฐานทฤษฎีและแนวความคิดด้านการกระจายอำนาจกับการปกครองท้องถิ่นเป็นหลัก ปรากฏตามบทที่ 2 ต่อไป

สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย

การศึกษาวิจัยกำหนดสมมุติฐานการวิจัยดังต่อไปนี้

"การปกครองท้องถิ่นระบบผู้จัดการที่เข้ากับเมืองพัทยา ไม่เหมาะสมกับสภาพแวดล้อม และวัฒนธรรมทางการเมืองของไทย ก่อให้เกิดปัญหาในกระบวนการปกครองท้องถิ่น"

นิยามศัพท์

ปัญหา หมายถึง ปัญหาการบรรลุเป้าหมายในการบริหารตามนโยบายการพัฒนาเมืองพัทยาในด้านต่าง ๆ คือด้านกายภาพและสิ่งแวดล้อม ด้านเศรษฐกิจและการท่องเที่ยว ด้านสังคมและด้านการเมืองการบริหาร โดยวัดจากการนำนโยบายดังกล่าว ไปแปลงเป็นแผนงานและโครงการเพื่อการดำเนินการพัฒนา และปัญหาความคล่องตัวในเชิงการพัฒนา

เมืองพัทยา หมายถึง รูปแบบและโครงสร้างตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการเมืองพัทยา พ.ศ. 2521

วัฒนธรรมทางการเมืองหมายถึงระบบความคิด ความเชื่อ และการกระทำของสมาชิกในระบบการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา ว่ามีความเข้าใจ ความเชื่อมั่น และสามารถแสดงบทบาทในการเข้ามามีส่วนร่วมทางการเมืองปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา มีบทบาทในการให้ความรู้แก่ประชาชน และสามารถเป็นกลางในการแก้ปัญหาต่าง ๆ ในเมืองพัทยาได้มากน้อยเพียงใด

วิธีการศึกษาวิจัย

การวิจัยนี้เป็นการศึกษาเฉพาะกรณี การปกครองและการบริหารเมืองพัทยา ด้วยวิธีการพรรณนาความ (descriptive analytical approach) โดยวิธีการศึกษา ดังนี้

1. วิธีการสังเกตการณ์แบบไม่เข้าไปมีส่วนร่วม (non-participation observation)
2. วิธีการสัมภาษณ์แบบเจาะลึก (in-depth interview)

กลุ่มตัวอย่างที่ใช้ในการวิจัยครั้งนี้ เป็นกลุ่มตัวอย่างที่เฉพาะเจาะจงเพื่อให้ได้ข้อมูลที่ตรงตามวัตถุประสงค์ การวิจัยที่ดีที่สุดนั้นจะต้องเป็นกลุ่มตัวอย่างที่มีความรู้ประสบการณ์ ที่เกี่ยวข้องกับการนำแนวความคิดรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้กับเมืองพัทยา หรือเกี่ยวข้องกับการบริหารเมืองพัทยา หรือที่ทำงานเกี่ยวข้องกับเมืองพัทยา ทั้งอดีตและปัจจุบันจากการศึกษาเบื้องต้น เพื่อค้นหากลุ่มตัวอย่างโดยการพิจารณา ตั้งแต่ระดับนโยบายระดับประเทศลงไปจนถึงเมืองพัทยา

ได้กลุ่มตัวอย่างในการศึกษา คือ กลุ่มตัวอย่างจากกระทรวงมหาดไทย กลุ่มตัวอย่างจากจังหวัดชลบุรี กลุ่มตัวอย่างจากเมืองพัทยาและประชาชนเมืองพัทยา

การสัมภาษณ์ที่ใช้นี้เป็นการเจาะลึกใช้เก็บข้อมูลเชิงคุณภาพเป็นหลักในการวิจัยครั้งนี้ มีลักษณะเปิดกว้าง ยืดหยุ่น เพื่อรับทราบความคิดเห็นของผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้องทั้งในระดับนโยบายและปฏิบัติการในการบริหารเมืองพัทยา และหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น โดยการสัมภาษณ์ครอบคลุมปัจจัยที่ทาการศึกษาเปิดกว้างให้ผู้ถูกสัมภาษณ์ได้แสดงความคิดเห็นอย่างเป็นอิสระ โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการเสนอรูปแบบที่เหมาะสมในการบริหารเมืองพัทยา คือ ปัจจัยที่มีผลต่อการพัฒนาเมืองพัทยา ในส่วนนี้ประกอบด้วยข้อมูลด้านตัวแปรสภาพแวดล้อมภายใน ด้านรูปแบบโครงสร้างบุคลากร กิจกรรม เทคโนโลยี และปัจจัยสภาพแวดล้อมภายนอก เช่น สภาพแวดล้อมทางเศรษฐกิจ สังคม การเมือง การบริหารหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เป็นต้น

เมื่อเก็บข้อมูลได้ครบตามที่ต้องการแล้วได้นำมาตรวจสอบความถูกต้องและความเชื่อถือได้ของข้อมูล ตรวจสอบว่าคำตอบที่ได้รับมานั้นครบถ้วนตามวัตถุประสงค์การวิจัยหรือไม่ มีความเชื่อถือ และรายละเอียดเพียงพอที่สามารถนำมาอธิบายประกอบความสัมพันธ์ต่าง ๆ ที่พบได้เพียงใด พบปัจจัยอะไรบ้าง จากนั้นก็จะนำมาประมวลผลและอธิบายสิ่งที่ได้พบมาตามความเป็นจริง เพื่อพิสูจน์ว่าการบริหารเมืองพัทยานั้นบรรลุเป้าหมาย สามารถรองรับภารกิจเมืองพัทยาหรือไม่ เพียงใด โดยวัดจากการบรรลุเป้าหมายตามนโยบายการพัฒนาเมืองพัทยานในด้านต่าง ๆ คือ

1. ด้านกายภาพ สิ่งแวดล้อม
2. ด้านเศรษฐกิจ การท่องเที่ยว
3. ด้านสังคม
4. ด้านการเมือง การบริหาร

ประโยชน์ที่คาดว่าจะได้รับจากการศึกษาวิจัย

จากการศึกษาครั้งนี้ได้รับประโยชน์ ดังนี้

1. ทาให้ทราบแนวความคิดในการจัดรูปแบบการบริหารแบบผู้จัดการ รวมทั้งปัจจัยที่เป็นปัญหา อุปสรรค หรือสนับสนุนการนำรูปแบบนี้มาใช้ในกรปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา

2. ทำให้ทราบปัญหาและอุปสรรคและมูลเหตุของปัญหาและอุปสรรคในการบริหารแบบผู้จัดการมาใช้ในการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา ซึ่งเป็นเมืองท่องเที่ยวในประเทศไทยรวมทั้งทำให้ทราบรูปแบบการบริหารที่เหมาะสมในการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา

3. ทำให้ทราบรูปแบบที่เหมาะสมของการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา และทำให้เป็นแนวทางการนำไปเป็นเกณฑ์พิจารณาการจัดรูปแบบการบริหารเมืองท่องเที่ยวอื่นที่มีลักษณะคล้ายคลึงกัน

4. ทำให้การพัฒนาทางวิชาการด้านการศึกษาสาขาการปกครองกับลักษณะการปกครองท้องถิ่นมีความกว้างขวางมากยิ่งขึ้น

การนำเสนอ

บทที่ 1 เสนอบทนำ กล่าวถึงความเป็นมาและความสำคัญของเรื่อง วัตถุประสงค์ของการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย ขอบเขตของการศึกษาวิจัย สมมุติฐานของการศึกษาวิจัย นิยามศัพท์ วิธีการศึกษาวิจัย ประชาชนที่คาดว่าจะได้รับการศึกษาวิจัย และการนำเสนอ

บทที่ 2 เสนอทฤษฎี แนวความคิดและการศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง กล่าวถึง การกระจายอำนาจการปกครอง วัตถุประสงค์ของการปกครองท้องถิ่น การปกครองท้องถิ่นรูปแบบผู้จัดการ และ การศึกษาวิจัยที่เกี่ยวข้อง

บทที่ 3 เสนอการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา กล่าวถึง ประวัติความเป็นมา วิเคราะห์เปรียบเทียบการบริหารเมืองพัทยากับแนวความคิดการบริหารรูปแบบผู้จัดการ

บทที่ 4 เสนอปัญหาและอุปสรรคการปกครองท้องถิ่นรูปเมืองพัทยา และมูลเหตุของปัญหาและอุปสรรค กล่าวถึง ปัญหาและอุปสรรค และการพิสูจน์

บทที่ 5 เสนอสรุป และข้อเสนอแนะ

บรรณานุกรม

ภาคผนวก